

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO*

FRANCISCO CESAR ASFOR ROCHA
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Meus senhores. Inicialmente quero externar a honra indizível que tenho de participar deste conclave, a convite do Dr. Cerdônio Quadros, que está trazendo grandes benefícios, com o seu trabalho, ao universo jurídico nacional, na medida em que S. S^a tem se dedicado a reunir em um mesmo conclave tantos juristas renomados, não só aqueles que estão a nos oferecer conferências e palestras, como também aqueles outros que ficam na platéia, estimulando todos a questionar os grandes temas nacionais. Gostaria de observar também, de início, a surpresa com que o meu querido amigo, Dr. Edvaldo Brito, me recebeu, porque de S. Ex^a, como bom axé da Bahia, estou acostumado a receber boas emanções, mas veio agora nos dizer que estaria a nos lançar alguns diabinhos, com que nos iríamos deparar ao longo das nossas exposições. Mas ele só me jogou dois, que foram exatamente os eminentíssimos professores, os brilhantes professores Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Luis Roberto Barroso - mas quem tem esses diabinhos, não precisa de outros mais. E agora, S. Ex^a, professor Edvaldo Brito, que cuide de exorcizá-los. Com o axé da Bahia. É que o tema "Intervenção do Estado no Domínio Econômico" é muito amplo, tem uma amplitude quase que incomensurável, mas ele se situa sempre ao redor de grandes linhas. E essas grandes linhas já foram expostas pelos eminentes professores que me antecederam, com tal maestria, com tal profundidade e de uma forma tão sistematizada, que sinceramente fico em dificuldade: ou trazendo coisas que pudessem ser novas e que por questão de tempo não chegaram ainda a ser expostas por eles - e aí corria o risco do imprevisto, ainda maior -, ou de repetir basicamente sobre os temas que foram

* Palestra proferida no 2º Seminário Nacional de Direito Administrativo, realizado no Rio de Janeiro - RJ, nos dias 28.5 a 2.6.95, promovido pela Editora NDJ Ltda.

trazidos - e aí certamente seria a minha participação fadada ao absoluto insucesso, quanto mais não fosse porque todas as cópias de excelentes originais sempre pecam por não ter o brilho com que anteriormente foram apresentados esses originais.

Por outro lado, gostaria de consignar que a minha vivência sobre o tema que está sendo agora discutido é menos de um estudo sistematizado do que propriamente de experiências talvez localizadas que tenho tido oportunidade de exercitar na minha atividade judicante, aqui e ali, julgando alguma questão que envolvesse esse tema tão dominante quanto difícil, que é a intervenção do Estado no domínio econômico.

E a dificuldade resulta, sobretudo, talvez do fato de que aqui, mais do que em qualquer outro campo, o jurista tem que ter uma visão mais gestáltica, mais ampla, não só no sentido de aperceber-se de todos os princípios contidos no enorme universo jurídico, como também, sobretudo, deixar-se ser contagiado por lições de economia, matéria com a qual nós todos, os juristas, não temos muita afeição. Se não fosse por outra razão, talvez seria pelo fato, como reação às incursões que os economistas fizeram e fazem no campo do Direito, na elaboração de normas tão confusas, de repercussões tão grandes na vida nacional, e sobretudo aos advogados, de darem trabalho e honorários, e a nós julgadores, darem uma gama de serviços sem limite.

Mas deixando-me contagiar um pouco, e muito pouco porque pouco sei sobre temas econômicos, e apenas para situar a questão aqui proposta, diria, ainda que a vôo de pássaro, que esse questionamento da intervenção do Estado no domínio econômico tem ocupado a todos, inclusive desde a Grécia e Roma. Mas chegando numa época menos distante, a principal caracterização do comportamento do Estado diante da economia - nós e todos os autores dizem - vem da fase do liberalismo, em que quanto menos Estado, quanto menor a presença do Estado na economia, melhor, a fase do "laissez-faire, laisser passé e le monde vá

diluir mêmee”, como se houvesse uma mão invisível a conduzir, de uma forma graciosa, operosa, em absoluta sintonia, todas as relações sociais. Depois verificou-se, com o passar do tempo, que essa ampla liberdade que era dada à acomodação dos fatos econômicos, mais não fazia senão deixar de uma forma mais saliente e vista a desigualdade entre regiões e, sobretudo, a desigualdade entre pessoas, passando-se aí então a esboçar reações naturais, em todos os campos, sobretudo no campo ideológico, com o aparecimento de algumas lições ou de algumas teorias, ou de algumas ideologias que se contrapunham àquelas até então postas em prática. E também, com o advento da Revolução Industrial, do Socialismo, e o crescimento do proletariado urbano, verificou-se que já não havia mais aceitação daquelas idéias liberais, e a Igreja também veio a acostar-se a essas reações, sobretudo através de lições do Papa Leão XIII, com a *Rerum Novarum*, a ponto de perceber-se que já não havia mais ambiente para que o Estado tivesse uma posição de mero guardião da sociedade, sem nenhuma participação, por menor que fosse, nas atividades econômicas. E nessa sucessão de reações, inclusive atingindo até o campo do Direito Privado, com limitações ao Direito da Propriedade, sobretudo com a notável doutrina de Josserand acerca do abuso do direito, ficou de uma forma muito visível que já não havia mais espaço para que o Estado tivesse aquela conformação. Aí então viu-se, com muita nitidez, que pouco a pouco foi o Estado intervindo nas atividades econômicas das formas as mais diversas, das formas as mais solertes, de maneira tal que, quando se deu conta, já se estava no lado oposto do que até então se vivia. E o povo, como a querer exigir do Estado uma postura cada vez mais presente, para evitar aqueles abusos cometidos, posto que o liberalismo tão aplaudido não tinha trazido as soluções desejadas.

E quando se fala então em intervenção do Estado no domínio econômico, fica difícil se delimitar em que consistiria essa intervenção. Eu até poderia dizer que todo esse Seminário poderia ou estaria subsumido, em última análise, a esse grande tema que é a intervenção do Estado no

domínio econômico. Depende do que se entenda pelo termo intervenção do Estado no domínio econômico e depende também de onde se queira delimitar o grau de intervenção, porque em última análise o Estado intervém plenamente em todas as atividades econômicas, sobretudo se considerarmos o que foi dito pelo Dr. Luis Roberto, quando diz que o Estado está presente em todas as atividades, através do poder legislativo, pelas leis que elabora; através do poder executivo, pelo exercício do poder de polícia; e muito mais ainda através do poder judiciário, quando vai disciplinar e corrigir determinadas distorções que estão postas em litígio.

De sorte que vou reduzir esse entendimento da intervenção do Estado pelo menos para fins de poder me situar nessas breves alocuções que aqui estou a fazer, de tal maneira que não falarei aqui sobre as atividades econômicas todas que são exercidas pelo Estado e que têm repercussões muito imediatas e muito profundas nas vidas dos indivíduos, das regiões e das nações. Porque, em última análise, a intervenção estatal na economia importaria na intervenção estatal na vida de toda a sociedade. Se considerarmos a classificação que é feita por Affonso Insuela Pereira, vamos ver que essa intervenção do Estado na economia guarda objetivos econômicos e objetivos extra-econômicos. Aí então é que veremos que, na verdade, a intervenção está se dando cada vez de modo mais presente, cada vez de modo mais sentido, e curiosamente cada vez de modo mais despercebido. O Estado intervém com esses objetivos econômicos através de formas permanentes ou de formas circunstanciais ou transitórias. Permanentemente quando traça grandes linhas da economia nacional e até os grandes objetivos sociais que ele pretende colimar ao estabelecer os planos plurianuais de investimento, ao estabelecer se deve ou não proteger a empresa nacional, se deve ou não abrir os portos ao conserto de todas as nações. Mas tem as atividades extra-econômicas que importam na intervenção do Estado no domínio econômico, que podem ser através de objetivos *sociais, fiscais e políticos*.

De objetivos *fiscais*, diria que é quando o Estado institui meios para suprir as receitas de que tem necessidade; os objetivos *sociais*, quando o Estado traça regras que aparentemente não têm uma repercussão imediata no mundo econômico, mas que, uma vez estabelecidas, veremos o que disso poderá decorrer em muito pouco tempo - quando, por exemplo, o Estado estabelece regras do Direito do trabalho, assegura determinadas proteções aos trabalhadores, fixa parâmetros para dizer quanto será o salário do trabalhador; e os objetivos *políticos* são aqueles em que o Estado cuida de fomentar determinados privilégios a determinadas regiões, ou, como já foi dito aqui anteriormente pelo prof. Luis Roberto, quando o Estado faz investimentos de grande escala em determinadas regiões, como estimular a instalação de fábricas no Rio de Janeiro ou quando se propõe a instalar refinaria de petróleo, que queira Deus seja lá no Ceará, minha cidade de origem.

Mas falando tudo isso, ainda não está muito concretizada na minha fala como é que se opera efetivamente a intervenção do Estado no domínio econômico e se à luz dos dispositivos constitucionais de 88 ainda pode se falar que haja intervenção do Estado no domínio econômico, porque, evidentemente, algumas vozes autorizadas, autorizadíssimas, aliás, defendem a compreensão de que à luz do disposto em determinados dispositivos - sobretudo o art. 1º, inc. IV, art. 170 e ss. da Constituição Federal, com exclusão do art. 174, ou até mesmo incluindo-o - muitas vozes autorizadas proclamam que já não é mais possível a intervenção do Estado no domínio econômico, salvo em casos especialíssimos que estão ditos talvez até na própria Constituição. E como decorrência disso, por exemplo, estariam afastadas as possibilidades de o Estado vir fixar preços e tarifas - afirmações com as quais ousou discordar, e me conforta saber que em muito boa companhia, porque o professor Barroso deu seu depoimento no sentido de que entende ser possível a intervenção do Estado no domínio econômico até para fixar determinados preços.

A propósito dessas colocações, tem razão de ser, eu diria, essa postura de determinados juristas de entenderem que a intervenção do Estado hoje é muito suave, em face dos dispositivos constitucionais recentes. É que desde 1930, como todos sabemos, já se cogita em regra constitucional sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, ora com maior, ora com menor ênfase, inclusive com a Constituição de 46 - que foi uma Constituição absolutamente democrática, uma Constituição liberal por excelência -, ainda nela havia previsão, havia possibilidade, havia regramento que permitiu ao Estado intervir nessas atividades. Evidente que a Constituição pós-período revolucionário, Constituição de 67, com Emenda de 69, foi mais incisiva no que diz respeito à intervenção estatal. E talvez essa impressão que se tem, que a Constituição de 88 já não guarda mais nenhuma sintonia com a idéia de intervenção, decorra do fato de que quando posta diante da Constituição de 67, com a sua Emenda Constitucional de 69, ela realmente tem o sabor bem liberalizante, mas nem por isso deixa de cogitar da possibilidade de se ter a intervenção do Estado no domínio econômico até - e quando falo em até é porque é o que mais me parece ser a forma mais, vamos dizer assim, forte da intervenção do Estado no domínio econômico, seja no sentido de tolher as atividades dos particulares, seja a de poder intervir para a decretação de preços.

A tal propósito, e ao julgar o Mandado de Segurança nº 2.887, isto no Distrito Federal, o Superior Tribunal de Justiça deparou-se pela primeira vez com a possibilidade ou não de decretação de poder o Estado intervir para fixação de preços. Discutimos essa possibilidade porque determinadas empresas estavam se insurgindo contra o preço que estava tabelado pelo governo e queriam pelo menos a sua atualização, que não fosse pelo que elas mesmas pudessem estipular, que fosse ao menos pela possibilidade de atualização pelos índices de correção monetária adotados pelo governo. O Superior Tribunal de Justiça teve por votação unânime dessa 1ª Turma, e tive a honra de ser o Relator desse mandado de

segurança, entender dessa possibilidade. E gostaria aqui de trazer alguns excertos desse acórdão. Lá foi dito, em síntese:

a Constituição Federal, em seu art. 170, preceitua que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por finalidade assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observados os princípios que a indicam. No seu art. 174 pontifica que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

E é assim arrematado o entendimento:

desses dispositivos resulta claro que o Estado pode atuar como agente regulador das atividades econômicas em geral, sobretudo das que cuidam as empresas que atuam num setor absolutamente estratégico, daí lhe ser lícito ao estipular os preços que devem ser por elas praticados.

Então, pelo menos na particularidade de empresas que atuam no setor estratégico, como no caso eram empresas de gás, ficou consagrado, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o entendimento de que é possível a atuação do Estado, a intervenção do Estado, até para estipular preço.

Com essas considerações e reiterando os meus agradecimentos pelo convite que me foi formulado, o honroso convite, pelo Dr. Cerdônio Quadros, agradeço a todos e espero ter abordado, ainda que de uma forma sem muito brilho, o tema, ter me desincumbido da tarefa que me foi dada.

Muito obrigado.